



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 16 lipca 2015 r.

Poz. 2343

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 67/2015 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 6 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/50/15 Rady Gminy Nowa Wieś Wielka z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Nowa Wieś Wielka Północ I”.

UZASADNIENIE

Dnia 28 maja 2015 r., Rada Gminy Nowa Wieś Wielka, na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2015 r., poz. 199 z późn. zm.), podjęła uchwałę Nr VIII/50/15 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Nowa Wieś Wielka Północ I”.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi w dniu 3 czerwca 2015 r.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski po dokonaniu oceny zgodności z przepisami prawnymi ww. uchwały wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych, z uwagi na stwierdzone naruszenie obowiązujących przepisów prawa, wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały, zobowiązując Gminę do zajęcia stanowiska odnośnie zgłoszonych zastrzeżeń i uwag (pismo z dnia 26 czerwca 2015 r., znak: WIR.II.4130.60.2015.JS). Przewodniczący Rady Gminy Nowa Wieś Wielka w piśmie z dnia 1 lipca 2015 r., znak: RGG – I.6721.6.2011 odniósł się do uwag podniesionych przez organ nadzoru. W ocenie Wojewody udzielone odpowiedzi nie wyjaśniły wszystkich kwestii wskazanych przez organ nadzoru.

Organ nadzoru ustalił, że uchwała Nr VIII/50/15 Rady Gminy Nowa Wieś Wielka z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Nowa Wieś Wielka Północ I” narusza przepisy:

- 1) art. 17 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennego, w związku z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 130, poz. 871) poprzez brak zastosowania trybu sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obowiązującego przed dniem 21 października 2010 r.;
- 2) art. 29 ust. 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenie 14-dniowego terminu wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 3) art. 15 ust. 2 i ust. 3 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenie szczegółowych zasad podziału nieruchomości;
- 4) art. 15 ust. 1 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego

- planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587) poprzez brak spójności między częścią tekstową a rysunkiem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 5) art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak zgodności przedmiotowej uchwały z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nowa Wieś Wielka uchwalonym uchwałą nr XLI/418/10 Rady Gminy Nowa Wieś Wielka z dnia 5 października 2010 r., zmienionego uchwałą nr XLII/369/14 Rady Gminy Nowa Wieś Wielka z dnia 29 września 2014 r.;
 - 6) art. 15 ust. 2 pkt 6 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:
 - a) w związku z § 4 pkt 9 lit. c cyt. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez ustalenie liczby miejsc parkingowych w stosunku do liczby domów jednorodzinnych,
 - b) w związku z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2013 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1446 z późn. zm.) poprzez określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego minimalnej liczby miejsc do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji;
 - 7) art. 17 pkt 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez brak zachowania terminu ogłoszenia w sposób zwyczajowo przyjęty o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
 - 8) art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 880) poprzez wprowadzenie rozwiązań w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, które mogą uniemożliwiać lokalizację inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej;
 - 9) art. 15 ust. 2 i ust. 3 powołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 34 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.) poprzez wykraczanie poza przyznane radzie gminy kompetencje do określania w planie miejscowym szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy;
 - 10) art. 15 ust. 2 pkt 10 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 29 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 460) poprzez wykraczanie poza przyznane radzie gminy kompetencje do określania w planie miejscowym zasad modernizacji, budowy i rozbudowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
 - 11) art. 15 ust. 2 pkt 10 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 43, poz. 430 z późn. zm.) przez brak zachowania minimalnej szerokości w liniach rozgraniczających dla terenu oznaczonego symbolem 09 KDD – teren publicznej drogi dojazdowej, w sposób i stopniu określonym w art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ad. 1 i 2

Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga zachowania procedury określonej przepisami przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Tryb sporządzania planu miejscowego, czyli kolejnych czynności, wójta (burmistrza albo prezydenta miasta), podejmowanych po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, został precyzyjnie określony w art. 17 w/w ustawy.

Rada Gminy Nowa Wieś Wielka w dniu 5 października 2010 r. podjęła uchwałę nr XLI/421/10 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pn. „Nowa Wieś Wielka Północ I”. Granice obszaru objętego projektem planu zaznaczone zostały na załączniku graficznym, stanowiącym integralną część uchwały, o czym stanowi § 1 tej uchwały.

Następnie uchwałą nr XVI/136/12 z dnia 28 marca 2012 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pn. „Nowa Wieś Wielka Północ I” rozszerzono obszar opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określony na załączniku graficznym, o czym stanowi § 1 w/w uchwały.

Z analizy dokumentacji prac planistycznych wynika, że przedmiotowy plan miejscowy sporządzono na podstawie przepisów w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązujących po dniu 21 października 2010 r., na co wskazuje treść pism (obwieszczeń, zawiadomień) znajdujących się w dokumentacji prac planistycznych

Przedmiotowy plan miejscowy został zatem sporządzony w niewłaściwym trybie, gdyż pomimo podjęcia przez Radę Gminy Nowa Wieś Wielka pierwotnej uchwały intencyjnej przed 21 października 2010 r. nie zastosowano do jego sporządzenia przepisu art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2010 r. Nr 130, poz. 871). Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem, „do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe”. W konsekwencji, Rada Gminy Nowa Wieś Wielka była zobowiązana przestrzegać przepisy cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym sprzed 21 października 2010 r.

W myśl § 14 ust. 1 pkt 3, w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), akt prawa miejscowego powinien zawierać przepisy o wejściu w życie uchwały. Stosownie zaś do przepisów art. 4, w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.), akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 4 ust. 2 przywołanej ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. Rada Gminy Nowa Wieś Wielka w § 38 uchwały określiła natomiast 14- dniowy termin wejścia w życie przedmiotowego planu od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Ad. 3

Rada Gminy Nowa Wieś Wielka naruszyła przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenie szczegółowych zasad podziału nieruchomości. Należy w tym miejscu podkreślić, że przepis art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi: „w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną i maksymalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych”, nie mógł być zastosowany w procedurze sporządzania i uchwalania ocenianego planu miejscowego, co wyjaśniono w punkcie 1.

W § 5 pkt 2 lit. d, § 6 pkt 2 lit. d, § 12 pkt 2 lit. d, § 13 pkt 2 lit. d przedmiotowej uchwały Rada Gminy Nowa Wieś Wielka określiła minimalną powierzchnię nowo wydzielanej działki budowlanej. W ocenie organu nadzoru, biorąc pod uwagę uzasadnienie punktu pierwszego oraz wyjaśnienia zawarte na wstępie uzasadnienia punktu drugiego, wskazane zapisy uchwały sprowadzają się do określenia zasad podziałów nieruchomości, a dokładniej mówiąc do ograniczenia możliwości dokonywania podziałów nieruchomości na obszarze objętym planem.

Postępowanie scalińowe-podziałowe i podziałowe zostało unormowane w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 782). Warunki przeprowadzenia procedury scalenia i podziału określa art. 102 ust. 1 i ust. 2 cyt. ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy. Scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający, z zastrzeżeniem ust. 4, ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem.

Z kolei, w § 2 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz. U. Nr 268, poz. 2663) określono, że wniosek o podział nieruchomości składa się do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Zgodnie z art. 93 ust. 1 i 2 przywołanej ustawy o gospodarce nieruchomościami, podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli jest on zgodny z ustaleniami planu miejscowego, a zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał w wyroku z dnia 20 stycznia 2011 r., II OSK 2235/10, że to nie rada gminy, lecz wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Plan miejscowy nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny. Miejscowy

plan zagospodarowania przestrzennego nie jest zatem częścią procedury rozgraniczania, a jego rola w dokonywaniu podziału działek jest ograniczona do określania przeznaczenia części terytorium gminy. W ustalaniu przeznaczenia terenu i możliwości zagospodarowania nie mieści się określenie wielkości działek jakie mogą podlegać podziałowi, bądź być efektem rozgraniczenia. Oznacza to, że nie można w planie miejscowym wiążąco ustalać granic działek po podziale, dopuszczalnej ich wielkości czy innych parametrów, a także wielkości działek, które mogą być dzielone (por. wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2335/10, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 19 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Bd 920/12, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 24 września 2013 r., sygn. akt II SA/Bd 618/13).

Należy również mieć na względzie, że skoro własność jest chroniona konstytucyjnie, a jej ograniczenia mogą wynikać wyłącznie z ustaw, to brak odpowiedniej normy kompetencyjnej wyłącza możliwość kształtowania przez organ administracji publicznej sposobu wykonania tego prawa. Z tego względu przepisy cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej.

Powyższe w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie trybu sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 4

Organ nadzoru, po dokonaniu analizy przedmiotowej uchwały stwierdził brak spójności tekstu uchwały z załącznikiem nr 1 do niniejszej uchwały (załącznika graficznego), bowiem określone na przedmiotowym załączniku tereny oznaczone symbolami: MNs oznaczone zostały jako „tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej o szczególnych warunkach zabudowy”, z kolei w § 4 ust. 2 pkt 2 lit. a i w § 4 ust. 3 pkt 1 lit. b przedmiotowej uchwały dla terenów oznaczonych symbolami MNs, określono przeznaczenie – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Ponadto, na w/w załączniku graficznym tereny oznaczone symbolami: MNs/U oznaczone zostały jako „tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej o szczególnych warunkach zabudowy z usługami”, z kolei w § 4 ust. 2 pkt 2 lit. d i w § 4 ust. 3 pkt 1 lit. c przedmiotowej uchwały dla terenów oznaczonych symbolami MNs/U, określono przeznaczenie – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, co potwierdza niespójność między częścią tekstową planu miejscowego a jego załącznikiem graficznym.

Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 1 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Z treści § 2 pkt 4 cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że projekt planu miejscowego stanowi projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Z kolei, § 8 ust. 2 w/w rozporządzenia stanowi, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Z przywołanych wyżej przepisów prawa wynika jednoznacznie, że projekt planu miejscowego musi zawierać część tekstową i graficzną. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. Stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie tekstu, a zatem nie może zawierać ustaleń innych niż tekst uchwały.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że część tekstowa i część graficzna planu miejscowego tworzą całość, obydwie są integralnymi, równorzędnymi częściami planu. Nie można odczytywać części tekstowej (treści uchwały) planu bez analizy odpowiadającej jej części graficznej (*vide*: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 września 2010 r., sygn. akt II SA/Go 493/10, wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09).

Wyżej wymienione uchybienia prowadzić mogą do sytuacji w której mimo uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego zapisy uchwały sprawiają wrażenie, że przeznaczenie, zagospodarowanie i warunki zabudowy terenu w istocie pozostają niedookreślone (wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1864/10).

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażany jest pogląd, że rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku. W pewnym uproszczeniu stwierdzić można, że rysunek planu stanowi uzupełnienie tekstu. Załącznik graficzny nie może zawierać zatem ustaleń innych niż treść uchwały. Rozbieżność między częścią tekstową a graficzną oznacza, że brak jest w istocie jednoznacznego określenia przeznaczenia tego terenu (*vide*: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 162/12). Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie – z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak

i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09).

Rada Gminy Nowa Wieś Wielka w przytoczonych wyżej zapisach przedmiotowej uchwały posłużyła się, niewyjaśnionymi w § 2 ust. 1 uchwały, pojęciami takimi jak: „tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej o szczególnych warunkach zabudowy” i „tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej o szczególnych warunkach zabudowy z usługami”.

Stosownie do § 146 ust. 1 przywołanego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w ustawie lub innym akcie normatywnym formułuje się definicję danego określenia, jeżeli:

- 1) dane określenie jest wieloznaczne;
- 2) dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości;
- 3) znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe;
- 4) ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia.

Z uwagi na fakt, że przepisy odrębne nie zawierają definicji legalnej powyższego określenia, w ocenie organu nadzoru, konieczne jest sformułowanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego tych pojęć.

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 5

Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem (art. 15 ust. 1 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nowa Wieś Wielka (uchwalonym uchwałą nr XLI/418/10 Rady Gminy Nowa Wieś Wielka z dnia 5 października 2010 r., zmienionego uchwałą nr XLII/369/14 Rady Gminy Nowa Wieś Wielka z dnia 29 września 2014 r.) teren objęty przedmiotową uchwałą położony jest w części w obszarze funkcjonalnym P (produkcja, usługi), dla których w planie miejscowym ustalono przeznaczenie – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (teren oznaczony symbolami: 3MN) oraz tereny zabudowy mieszkaniowej z usługami (tereny oznaczone symbolami: 2MN/U, 7MNs/U, 8MNs/U).

Ustalenie to zdaniem organu nadzoru stanowi o niezgodności w/w zapisów planu miejscowego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nowa Wieś Wielka.

Rada Gminy Nowa Wieś Wielka podejmując przedmiotową uchwałę związana była treścią art. 20 ust. 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym w czasie sporządzania i uchwalania przedmiotowego planu. Obowiązek zapewnienia zgodności projektu planu miejscowego ze studium oznacza konieczność wykazania, że ustalenia projektu planu nie są sprzeczne z ustaleniami studium, czyli chodzi o jednoznaczne wykazanie, że przeznaczenie terenów oraz sposób ich zabudowy mieści się ogólnie w kierunkach zmian struktury przestrzennej danej gminy. Zatem uchwalony plan miejscowy winien być zgodny z ustaleniami przywołanego wyżej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Pojęcie „zgodności” uchwalonego planu ze studium oznacza silniejszy stopień związania niż we wcześniejszych używanych terminach „spójność” czy „niesprzeczność” (vide: wyrok NSA z dnia 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1028/07, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Gl 598/11, wyrok NSA z dnia 5 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2473/12). Jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest przestrzeganie zgodności treści planu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (por. wyrok NSA z dnia 7 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 114/08).

Ad. 6a

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji. Uszczegółowienie tego przepisu stanowi § 4 pkt 9 lit. c cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu (...), który stanowi, że ustalenia te powinny zawierać m.in. wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Rada Gminy Nowa Wieś Wielka w § 4 ust. 11 pkt 5 przedmiotowej uchwały ustaliła dla wszystkich terenów objętych planem miejscowym liczbę miejsc parkingowych w stosunku do liczby domów jednorodzinnych, co potwierdza naruszenie wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 6 przywołanej ustawy o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym, co zdaniem organu nadzoru stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 6b

Rada Gminy Nowa Wieś Wielka w § 4 ust. 11 pkt 5 przedmiotowej uchwały określiła minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji. W ocenie organu nadzoru powyższy zapis stanowi przekroczenie uprawnienia rady gminy do unormowania w planie miejscowym minimalnej liczby miejsc parkingowych w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposobu ich realizacji.

Na początku należy wskazać, że postępowanie planistyczne zmierzające do uchwalenia przedmiotowej uchwały zostało przeprowadzone na podstawie przepisów przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązujących do dnia 30 czerwca 2014 r. Dnia 1 lipca 2014 r. weszła w życie ustawa z dnia 3 października 2013 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1446 z późn. zm.), która wprowadziła w art. 15 ust. 2 pkt 6 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennym minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji. Zgodnie z art. 8 ust. 1 w/w ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia albo zmiany planu oraz zawiadomiono o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu, a plan nie został uchwalony do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Uchwała nr XLI/421/10 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pn. „Nowa Wieś Wielka Północ I” została podjęta przez Radę Gminy Nowa Wieś Wielka w dniu 5 października 2010 r. (zmienioną uchwałą nr XVI/136/12 z dnia 28 marca 2012 r.). Ponadto, projekt przedmiotowego planu został wyłożony do publicznego wglądu w dniach od 6 marca 2013 r. do 29 marca 2013 r. (pierwsze wyłożenie), o czym Wójt Gminy Nowa Wieś Wielka poinformował poprzez ogłoszenie/obwieszczenie zamieszczone na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Nowa Wieś Wielka w dniach od 22 lutego 2013 r. do 23 kwietnia 2013 r., opublikowane w prasie miejscowej – Gazecie Pomorskiej w dniu 25 lutego 2013 r., w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Nowa Wieś Wielka w dniu 21 lutego 2013 r. oraz na tablicy ogłoszeń sołectwa Nowa Wieś Wielka, Dziemionna oraz Januszkowo w dniach od 22 lutego 2013 r. do 23 kwietnia 2013 r. Dodać należy, że Rada Gminy Nowa Wieś Wielka podjęła uchwałę nr VIII/60/15 w dniu 28 maja 2015 r. Oznacza to, że Rada Gminy Nowa Wieś Wielka nie posiada uprawnień, w ramach posiadanego władztwa planistycznego, do określenia minimalnej liczby miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposobu ich realizacji.

W świetle art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej, w tym także Rady Gminy Nowa Wieś Wielka, musi mieć oparcie w obowiązujących przepisach prawnych. Organy władzy publicznej mogą zatem działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia.

Kompetencja organów gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego wyznaczona jest przepisami ustawowymi zarówno co do podstaw, jak i granic przedmiotowych regulacji. Samodzielność samorządu terytorialnego nie jest bowiem absolutna. Określają ją nie tylko przepisy Konstytucji (w szczególności art. 7), ale także ustawy z zakresu prawa ustrojowego, materialnego i procesowego (por. M. Stahl, Dorobek orzeczniczy sądów administracyjnych w sprawach samorządowych, ZNSA Wydanie jubileuszowe z okazji 30-lecia Naczelnego Sądu Administracyjnego 1980-2010, nr 5-6/2010).

W konsekwencji, Rada Gminy Nowa Wieś Wielka określając w miejscowym planie minimalną liczbę miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji (§ 4 ust. 11 pkt 5 przedmiotowej uchwały) w istotny sposób naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 6 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z art. 8 ust. 1 cyt. ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw, bowiem wykroczyła poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie gminy do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 7

Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga zachowania procedury określonej przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ustawodawca, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisami art. 17 w/w ustawy określił tryb jego sporządzania. Zgodnie z art. 17 pkt 1 przywołanej ustawy wójt po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia.

Rada Gminy Nowa Wieś Wielka podjęła w dniu 28 marca 2012 r. uchwałę nr XVI/136/12 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pn. „Nowa Wieś Wielka Północ I”, o czym Wójt Gminy Nowa Wieś Wielka poinformował poprzez ogłoszenie/obwieszczenie zamieszczone na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Nowa Wieś Wielka w dniach od 7 maja 2012 r. do 18 czerwca 2012 r., opublikowane w prasie miejscowej – Gazecie Pomorskiej w dniu 9 maja 2012 r., w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Nowa Wieś Wielka w dniu 24 sierpnia 2012 r., na tablicy ogłoszeń sołectwa Nowa Wieś Wielka, Dziemionna oraz Januszkowo w dniach od 7 maja 2012 r. do 18 czerwca 2012 r.

W niniejszych ogłoszeniach/obwieszczeniach Wójt Gminy Nowa Wieś Wielka poinformował o możliwości składania wniosków do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w terminie do dnia 3 czerwca 2012 r. Z powyższego wynika, że informację o przystąpieniu do sporządzenia planu ogłoszono w sposób zwyczajowo przyjęty (Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Gminy Nowa Wieś Wielka) z naruszeniem 21 – dniowego terminu ustawowego do składania wniosków do miejscowego planu, bowiem termin składania wniosków – 3 czerwca 2012 r. wyznaczono przed terminem zamieszczenia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Nowa Wieś Wielka – 24 sierpnia 2012 r. Tym samym, przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchybiono terminowi wynikającemu z art. 17 pkt 1 przywołanej ustawy.

W ocenie organu nadzoru powyższe, uznać należy za istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Niezastosowanie się do ustawowego terminu mogło bowiem w znaczący sposób ograniczyć udział tzw. czynnika społecznego, tj. krąg osób i podmiotów zainteresowanych wzięciem czynnego udziału w procedurze sporządzania planu, co w konsekwencji mogło spowodować, że przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby przyjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego (zob. Z. Niewiadomski (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2011 r., s. 265).

Ad. 8

Rada Gminy Nowa Wieś Wielka w § 4 ust. 4 pkt 1 lit. b przedmiotowej uchwały wprowadziła na całym obszarze objętym planem zakaz lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, Z kolei, w § 4 ust. 4 pkt 2 wprowadzono zapis cyt. „w granicach terenów oznaczonych symbolem U/MN z wyłączeniem 15 U/MN, 19 U/MN i 23 U/MN oraz na terenach oznaczonych symbolem U/P dopuszcza się lokalizację przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, o ile raport oddziaływania na środowisko lub karta informacyjna projektowanej inwestycji wykaże brak negatywnych oddziaływań na jakość życia okolicznych mieszkańców”. Ponadto, w § 4 ust. 12 pkt 6 lit. b uchwały wprowadzono zakaz budowy napowietrznych linii telefonicznych.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Stosownie do art. 46 ust. 1 przywołanej ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (...) nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 782), jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Podkreślić należy, że zgodnie z dyspozycją art. 6 pkt 1 cyt. ustawy o gospodarce nieruchomościami, celem publicznym jest m.in. wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji.

Pojęcie łączności publicznej, o której mowa w art. 6 pkt 1 przywołanej ustawy o gospodarce nieruchomościami, zostało zdefiniowane w art. 4 pkt 18 w/w ustawy, który stanowi, że łącznością publiczną jest infrastruktura telekomunikacyjna służąca zapewnieniu publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych w rozumieniu przepisów prawa telekomunikacyjnego. Z kolei, definicja infrastruktury telekomunikacyjnej została określona w art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2014 r., poz. 243 z późn. zm.) i oznacza urządzenia telekomunikacyjne, oprócz telekomunikacyjnych urządzeń

końcowych, oraz w szczególności linie, kanalizacje kablowe, słupy, wieże, maszty, kable, przewody oraz osprzęt, wykorzystywane do zapewnienia telekomunikacji.

Biorąc pod uwagę powyższe, za bezsporny należy uznać fakt, iż linie telefoniczne stanowią infrastrukturę telekomunikacyjną służącą zapewnieniu publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych, co wypełnia normę definicji łączności publicznej, która jest celem publicznym w rozumieniu przepisów w/w ustawy o gospodarce nieruchomościami. Skoro zatem ustawodawca w art. 46 ust. 1 powołanej ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, określił, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi, to zapisy § 4 ust. 12 pkt 6 lit. b przedmiotowej uchwały, naruszają wskazany wyżej przepis, jak również przepis art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który zobowiązuje organ sporządzający plan miejscowy (wójta, burmistrza albo prezydenta miasta) do jego sporządzenia zgodnie z przepisami odrębnymi.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym stwierdzono, że „w świetle unormowań art. 46 ust. 1 i 2 powołanej ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, które zabraniają wprowadzania zakazów lokalizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej w planie miejscowym, wprowadzony w kontrolowanej uchwale zakaz łamie zasadę legalności, którą winny kierować się w swych działaniach organy władzy publicznej. Zakwestionowane unormowanie mogłoby praktycznie uniemożliwić realizację usług telekomunikacyjnych w na terenie objętym planem” (*vide*: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 293/11, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 560/11).

Dodać należy również, że z przytoczonych wyżej zapisów przedmiotowej uchwały wynika, iż ustalenia zawarte w § 4 ust. 4 pkt 1 lit. b oraz § 4 ust. 4 pkt 2 zakazują na terenach objętych planem lokalizacji przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Wprowadzenie w/w ustaleń, w ocenie organu nadzoru, jest niezgodne z zapisami art. 46 ust. 1 cyt. ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, w kontekście możliwości lokalizacji np. tych instalacji radiokomunikacyjnych, radionawigacyjnych i radiolokacyjnych, które ze względu na swoje parametry techniczne oraz oddziaływanie, mogą zaliczać się do w/w przedsięwzięć (§ 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko – Dz.U. Nr 213, poz. 1397 z późn. zm.).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 9

Rada Gminy Nowa Wieś Wielka w § 5 pkt 4 lit. a, § 6 pkt 4 lit. a przedmiotowej uchwały wprowadziła zapis cyt.: „wykonanie badań geotechnicznych i geologiczno-inżynierskich dla ustalenia warunków posadowienia budynków”.

Kompetencja organów gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego wyznaczona jest przepisami ustawowymi zarówno co do podstaw, jak i granic przedmiotowych regulacji. Samodzielność samorządu terytorialnego nie jest bowiem absolutna. Określają ją nie tylko przepisy Konstytucji (w szczególności art. 7), ale także ustawy z zakresu prawa ustrojowego, materialnego i procesowego (por. M. Stahl, Dorobek orzeczniczy sądów administracyjnych w sprawach samorządowych, ZNSA Wydanie jubileuszowe z okazji 30-lecia Naczelnego Sądu Administracyjnego 1980-2010, nr 5-6/2010).

Art. 15 ust. 2 i ust. 3 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera obowiązkowy i fakultatywny zakres ustaleń planu miejscowego. Nakładanie obowiązku wykonania badań geologiczno-inżynierskich w celu ustalenia warunków posadowienia obiektów budowlanych, nie należy do zakresu zarówno obowiązkowych, jak i fakultatywnych ustaleń planu. Należy przypomnieć, że władztwo planistyczne gminy, które pozwala jej, za pośrednictwem aktów planowania przestrzennego, swobodnie kształtować politykę przestrzenną gminy, nie oznacza całkowitej dowolności w stosowanych w tych aktach planistycznych norm prawnych. Przepisy w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które wraz z innymi przepisami prawa, ustalają bowiem granice wspomnianego władztwa, wskazują enumeratywnie zakres obowiązkowych i fakultatywnych ustaleń planu. Wykroczenie poza ten zakres należy uznać w każdym przypadku za przekroczenie ustawowych kompetencji rady gminy.

Zgodnie z art. 34 ust. 3 pkt 4 w/w ustawy Prawo budowlane, obowiązek przeprowadzenia badań geologiczno-inżynierskich oraz ustalenia geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych może być nałożony na inwestora przez właściwy organ w postępowaniu administracyjnym w sprawie uzyskania pozwolenia na budowę w zależności od potrzeb, tj. w każdym indywidualnym przypadku.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że ustawowy zwrot „w razie potrzeby” nie jest skierowany do organu planistycznego, lecz przede wszystkim do konstruktora budynku. O zasadności oceny

warunków i wykonania badań geologicznych i geotechnicznych gruntu decyduje projektant konstrukcji obiektu budowlanego, a weryfikuje to ostatecznie organ administracji architektoniczno-budowlanej (może żądać uzupełniania projektu w tym zakresie), natomiast co do zasady nie ma potrzeby sporządzenia takich badań na działce gruntu, gdy działki sąsiednie są zabudowane obiektami podobnymi do tego, który ma powstać (*vide*: wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. akt II OSK 1740/11, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 16 grudnia 2014 r., sygn. akt II SA/Bd 1271/14).

Szczegółowe zasady ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych określa rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych (Dz. U. poz. 463). Zgodnie z § 2 cyt. rozporządzenia, przez specjalistyczne roboty geotechniczne należy rozumieć zespół specjalistycznych robót budowlanych, mających na celu wzmocnienie podłoża gruntowego, wzmocnienie istniejących fundamentów, wykonawstwo skomplikowanych robót fundamentowych i ziemnych oraz zapewnienie bezpiecznej realizacji obiektu budowlanego, w szczególności wykonywanie: iniekcji klasycznej i strumieniowej, kotw gruntowych, pali, mikropali, kolumn konsolidacyjnych, gruntów zbrojonych, ścianek szczelnych, ścian szczelinowych, tuneli, studni i kesonów oraz innych specjalistycznych metod wykonawstwa robót ziemnych i fundamentowych.

W myśl § 3 ust. 1 przywołanego rozporządzenia w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych, ustalenie geotechnicznych warunków posadawiania polega m.in. na zaliczeniu obiektu budowlanego do odpowiedniej kategorii geotechnicznej. Kategorię geotechniczną całego obiektu budowlanego lub jego poszczególnych części określa zaś projektant obiektu budowlanego na podstawie badań geotechnicznych gruntu, których zakres uzgadnia z wykonawcą specjalistycznych robót geotechnicznych (§ 4 ust. 4 cyt. rozporządzenia w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych).

Geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych sporządza się z kolei – w zależności od kategorii geotechnicznej – w formie: opinii geotechnicznej, a w przypadku obiektów budowlanych drugiej i trzeciej kategorii geotechnicznej opracowuje się dodatkowo dokumentację badań podłoża gruntowego i projekt geotechniczny. W przypadku obiektów budowlanych trzeciej kategorii geotechnicznej oraz w złożonych warunkach gruntowych drugiej kategorii wykonuje się również dokumentację geologiczno-inżynierską, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 2014 r., poz. 613 z późn. zm. - § 7 ust. 1-3 powołanego rozporządzenia w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych).

W związku z powyższym, wprowadzenie w § 5 pkt 4 lit. a, § 6 pkt 4 lit. a uchwały obowiązku ustalenia geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych, nie ma uzasadnienia w przepisach w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennego, przez co narusza art. 15 ust. 2 i ust. 3 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennego oraz art. 34 ust. 3 pkt 4 w/w ustawy Prawo budowlane (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 1225/12).

Przywołany wyżej zapis przedmiotowej uchwały narusza również § 4 pkt 1 przywołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać m.in. określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania. Z treści § 5 pkt 4 lit. a, § 6 pkt 4 lit. a przedmiotowej uchwały wynika, że sposób zagospodarowania przedmiotowego terenu będzie zależny od uprzednio wykonanych badań. Plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego, nie może uzależniać realizacji jego ustaleń od przyszłych analiz dokonanych przez bliżej nieokreślone podmioty. Stosownie do przywołanego wyżej przepisu, to właśnie w planie miejscowym należy określić sposób zagospodarowania terenu i brak jest podstawy do przeniesienia tych uprawnień na bliżej nieokreślone podmioty w nieokreślonym akcie rozstrzygającym kwestie stanowiące, zgodnie z przepisami prawa przedmiot ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W konsekwencji należy stwierdzić, że Rada Gminy Nowa Wieś Wielka nakładając na inwestora obowiązek w zakresie rozpoznania geotechnicznych warunków posadowienia obiektu budowlanego, nie tylko przekroczyła zakres umocowania ustawowego, wynikającego z art. 15 ust. 2 i ust. 3 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, lecz również przerzuciła na inwestorów własne obowiązki w zakresie rozpoznania terenu pod kątem przydatności do zabudowy na etapie uchwalenia planu miejscowego, co rodzi obawy, czy przedmiotowy teren może być przeznaczony pod ten cel.

W utrwalonym orzecznictwie sądowo administracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne,

gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest również dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. § 137 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej – Dz.U. Nr 100, poz. 908; wyrok NSA z 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 660/12, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ad. 10

Rada Gminy Nowa Wieś Wielka w § 14 pkt 3 uchwały wprowadziła zakaz sytuowania nowych bezpośrednich zjazdów na przyległe tereny. Ponadto, w § 16 pkt 2 lit. c, § 18 pkt 2 lit. c, § 21 pkt 2 lit. c, § 30 pkt 2 lit. c wprowadzono zakaz powiązania z drogą krajową nr 25.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 w/w ustawy o drogach publicznych, drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: drogi krajowe, drogi wojewódzkie, drogi powiatowe, drogi gminne. Stosownie do art. 5 ust. 1 powołanej ustawy o drogach publicznych, do dróg krajowych zalicza się autostrady i drogi ekspresowe oraz drogi leżące w ich ciągach do czasu wybudowania autostrad i dróg ekspresowych; drogi międzynarodowe; drogi stanowiące inne połączenia zapewniające spójność sieci dróg krajowych; drogi dojazdowe do ogólnodostępnych przejść granicznych obsługujących ruch osobowy i towarowy bez ograniczeń ciężaru całkowitego pojazdów (zespołu pojazdów) lub wyłącznie ruch towarowy bez ograniczeń ciężaru całkowitego pojazdów (zespołu pojazdów); drogi alternatywne dla autostrad płatnych; drogi stanowiące ciągi obwodnicowe dużych aglomeracji miejskich; drogi o znaczeniu obronnym. Zarządcą dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony tej kategorii dróg publicznych (art. 19 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 powołanej ustawy o drogach publicznych). Przywołana ustawa o drogach publicznych określa w sposób szczegółowy zadania i kompetencje organów administracji rządowej pełniących funkcję zarządcy określonej kategorii dróg publicznych.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 w/w ustawy o drogach publicznych, budowa lub przebudowa zjazdu należy do właściciela lub użytkownika nieruchomości przyległych do drogi, po uzyskaniu, w drodze decyzji administracyjnej, zezwolenia zarządcy drogi na lokalizację zjazdu lub przebudowę zjazdu, z zastrzeżeniem ust. 2. W przypadku budowy lub przebudowy drogi budowa lub przebudowa zjazdów dotychczas istniejących należy do zarządcy drogi (art. 29 ust. 2 cyt. ustawy). Zgodnie z art. 4 pkt 8 przywołanej ustawy o drogach publicznych, zjazdem jest połączenie drogi publicznej z nieruchomością położoną przy drodze, stanowiące bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa o drogach publicznych określa również elementy decyzji o lokalizacji zjazdu z drogi publicznej oraz przesłanki odmowy wydania tego rodzaju zezwolenia. Zgodnie z art. 29 ust. 4 w/w ustawy o drogach publicznych, zarządca drogi może odmówić wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu lub jego przebudowę tylko ze względu na wymogi wynikające z warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne. Zezwolenie na lokalizację zjazdu z drogi publicznej stanowi prawny środek ograniczenia korzystania z dróg publicznych. Zarządca drogi jako organ właściwy w sprawach określonych w art. 29 ust. 1 cyt. ustawy o drogach publicznych, został upoważniony do przeprowadzenia indywidualnej oceny technicznych i infrastrukturalnych możliwości dostępu do drogi publicznej z terenu nieruchomości do niej przyległej z uwzględnieniem obowiązujących zasad bezpieczeństwa ruchu drogowego. Analiza przepisów przywołanej ustawy o drogach publicznych wskazuje, że kompetencja ta została przyznana zarządcy drogi na zasadzie wyłączności, a decyzja administracyjna jest wyłączną formą prawną rozstrzygania o tych sprawach. Ponadto, uznaniowy charakter zezwolenia na lokalizację zjazdów z dróg publicznych powoduje, że żaden przepis prawa nie może zobowiązywać zarządcy drogi (mieć wiążącej mocy) do podjęcia określonej treści rozstrzygnięcia. Zdaniem organu nadzoru, źródła ograniczeń uznania administracyjnego zarządcy drogi w omawianych sprawach nie mogą stanowić przepisy prawa (w tym akty prawa miejscowego) z zakresu zagospodarowania i ładu przestrzennego. Przepisy ustawy o drogach publicznych stanowią regulację szczególną w stosunku do przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a przewidziane w niej instytucje i środki prawne, w tym akty indywidualne, realizują odmienne cele i zadania. Trzeba również podkreślić, że związanie zarządcy drogi treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego co do obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych. Sytuacja ta oznaczałaby niedopuszczalne i bezpodstawne przesunięcie ustawowych kompetencji w zakresie rozstrzygania tej kategorii spraw z zarządcy drogi na radę

gminy jako organ właściwy do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać należy, że wolą ustawodawcy jest rozstrzyganie kwestii lokalizacji zjazdu z drogi publicznej, jak również jego ewentualna budowy, w trybie postępowania administracyjnego, w formie decyzji administracyjnej, nie zaś procedury planistycznej i aktu prawa miejscowego – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Powyższe ustalenia, zdaniem organu nadzoru, stanowią przekroczenie w sposób nieuprawniony uprawnień w planie miejscowym określenia zasad modernizacji, budowy i rozbudowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 10 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym stwierdzono, że rada gminy poprzez wprowadzenie, w ramach obowiązujących ustaleń planu, zakazu lokalizacji nowych zjazdów narusza ustawowe prerogatywy zarządcy drogi w zakresie spraw dotyczących zjazdu z dróg publicznych, które winny być rozpatrywane wyłącznie na zasadach i w trybie określonym przepisami ustawy o drogach publicznych. Związanie zarządcy drogi treścią planu w zakresie obsługi komunikacyjnej określonych terenów, w tym możliwości lokalizacji zjazdów z drogi publicznej, skutkowałoby bezprzedmiotowością regulacji art. 29 cyt. ustawy o drogach publicznych i wydawanych na podstawie tych przepisów decyzji administracyjnych (*vide*: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 164/14, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 14/13).

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.
Ad. 11

Zgodnie z art. 15 ust. 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Przepisami odrębnymi odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym, są m.in. przepisy w/w ustawy o drogach publicznych oraz cyt. rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 10 przywołanej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Uszczegółowienie tego przepisu stanowi § 4 pkt 9 lit. a cyt. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu (...), który stanowi, że ustalenia te powinny zawierać w szczególności określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

Rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 1011/07, Z. Niewiadomski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2011 r., s. 159).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 cyt. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) uchwalonym przez radę gminy zawierającym wymogi kształtowania polityki przestrzennej gminy, a nie tylko zwykłym aktem planowania. Musi zatem spełniać wysokie wymagania stawiane tego typu aktom normatywnym (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 października 2009 r., sygn. akt II SA/Gl 601/09).

Rada Gminy Nowa Wieś Wielka w § 22 pkt 2 lit. a uchwały ustaliła w planie miejscowym szerokość w liniach rozgraniczających terenu oznaczonego symbolem 09 KDD (teren publicznej drogi dojazdowej) – 5 m.

Zgodnie z w/w rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, drogę lokalną oznacza się symbolem „D”, dla której obowiązuje szerokość minimalna 10 m. – § 7 ust. 1 przywołanego rozporządzenia w sprawie warunków technicznych (...). W konsekwencji, zdaniem organu nadzoru, potwierdza to brak zachowania minimalnej szerokości w liniach rozgraniczających dla drogi klasy dojazdowej, określonej w § 7 ust. 1 w/w rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

Należy dodać, że w myśl § 7 ust. 2 cyt. rozporządzenia, w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych trudnymi warunkami terenowymi lub istniejącym zagospodarowaniem, dopuszcza się przyjęcie mniejszych szerokości ulic niż podane w ust. 1, jednak pod warunkiem spełnienia wymagań, o których mowa w § 6. Przyjęcie mniejszej szerokości ulicy w liniach rozgraniczających wymaga przeprowadzenia analizy, o której mowa w § 7 ust. 2 przywołanego rozporządzenia. Organ nadzoru stwierdził w dokumentacji prac planistycznych brak dowodów dokonania wymaganej analizy.

Powyższe stanowi naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Procedura uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ściśle wyznaczona przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Art. 28 ust. 1 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, iż naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W przypadku naruszenia zasad sporządzenia planu naruszenie nie musi mieć charakteru istotnego, co powoduje, że każde naruszenie zasad sporządzania planu skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały (por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 maja 2009 r., sygn. akt II OSK 1778/08).

W ocenie organu nadzoru doszło do naruszenia obowiązującego porządku prawnego, poprzez naruszenie obowiązujących zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

Zgodnie art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Ewa Mes